

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

¿Qué pasó realmente con las revisiones técnicas? Apuntes legales sobre su
implementación en el Perú

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho
Administrativo

Autor:

Alexandra Natalia Minaya Munive

Asesor:

Laura Isabel Francia Acuña

Lima, 2021

Resumen

Durante la década pasada e incluso el año reciente, hubo una serie de acontecimientos y discusiones alrededor de las revisiones (a la fecha, inspecciones) técnicas vehiculares. Desde la suscripción de un contrato de concesión por parte de una entidad no competente en el año 2004 que otorgaba exclusividad a la empresa concesionaria hasta un reciente laudo arbitral en el año 2020 a partir de la controversia llevada por el concesionario en contra del Estado peruano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

En medio de la tormenta para la pronta implementación del servicio de revisiones técnicas tras los desastrosos en un escenario de exclusividad, a partir del 2008 con el establecimiento de la rectoría del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para otorgar autorizaciones a centros de inspección técnica vehicular y la apertura al mercado para la prestación del servicio, las revisiones técnicas empezaron a ser brindadas por los conocidos centros de inspección técnica a nivel nacional.

En el presente trabajo académico, se aborda la progresiva implementación del servicio, incidiendo en su definición y la experiencia comparada, específicamente, el caso costarricense para determinar las razones por las cuales se requería contar con la verificación del funcionamiento de los vehículos en el Perú. A partir de ello, se incide en la problemática sobre la autoridad competente en materia de revisiones técnicas, a fin de concluir con un estudio breve sobre los principales pronunciamientos y su impacto en la prestación del servicio en la actualidad.

Índice de Contenido

Introducción.....	4
1. Revisiones técnicas vehiculares: definición del servicio y explicación de su implementación en el Perú	5
1.1 Definición del servicio de revisiones técnicas vehiculares y razones de su implementación el Perú	5
1.2 Caso comparado: implementación de las revisiones técnicas en Costa Rica... 7	
2. MTC o MML?: ¿Cuál es la autoridad competente en el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares?	10
2.1 Comparación y definición de la entidad competente: competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.....	10
3. Discusión sobre la implementación de las inspecciones técnicas vehiculares: principales pronunciamientos en sede arbitral y administrativa.....	13
3.1 Pronunciamientos en sede administrativa.....	14
3.1.1 Resolución N° 1692-2008/TDC-INDECOPI de fecha 22 de agosto de 2008	14
3.1.2 Resolución N° 0605-2016/SDC- INDECOPI de fecha 24 de noviembre de 2016	15
3.2 Pronunciamientos en sede arbitral.....	16
3.2.1 Laudo del Caso Arbitral N° 1359-132-2007	16
3.2.2 Laudo Arbitral Caso N°. ARB/17/9.	18
3.3 Impacto de las decisiones en sede arbitral y administrativa en la implementación de las inspecciones técnicas vehiculares.....	19
Conclusiones.....	21
Referencias bibliográficas	22

Introducción

En la primera sección se brindará el concepto de revisiones técnicas vehiculares de forma breve a fin de definir el propósito de su implementación en el Perú a inicios de la década anterior. En tal sentido, se delimitará el concepto de revisiones técnicas a partir del marco jurídico vigente al momento de su implementación, así como al actual.

Asimismo, se indagará en el proceso de implementación en el Perú, a partir de la situación del parque automotor en Lima de forma específica y los resultados de la implementación de este servicio en la experiencia comparada, especialmente, el caso de Costa Rica. La evaluación se sostiene sobre la base de los estudios realizados por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el informe de diagnóstico de la Agencia de Competencia de Costa Rica para el caso comparado.

La segunda sección se enfoca en el análisis de las competencias asignadas en materia de revisiones técnicas vehiculares con la finalidad de determinar a la autoridad competente. Así, se determinará si existió una superposición en el ejercicio de competencias asignadas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo cual posibilita a que esta última suscriba un contrato de concesión para la implementación de revisiones técnicas vehiculares en Lima Metropolitana, desvinculando dicho territorio del ámbito nacional.

Finalmente, se expondrán los principales pronunciamientos emitidos en vía arbitral y administrativa a fin de aterrizar sobre el impacto de dichas decisiones en la implementación de las revisiones técnicas para determinar si se efectivizó el servicio de inspecciones técnicas o si se configuró como un impedimento para la adecuada prestación del servicio a nivel nacional.

1. Revisiones técnicas vehiculares: definición del servicio y explicación de su implementación en el Perú

1.1 Definición del servicio de revisiones técnicas vehiculares y razones de su implementación en el Perú

Como se adelantó en la introducción del trabajo, es importante definir a las revisiones técnicas vehiculares, a fin de abordar la situación del parque automotor a inicios de la década pasada y en la actualidad el flujo de centros de inspección técnica vehicular existentes ante la demanda del parque automotor limeño.

En el Informe Defensorial N° 116¹ denominado “La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y vida de sus habitantes”, la Defensoría del Pueblo contempla una definición de las revisiones técnicas desde su finalidad. Así, señala que “las revisiones técnicas tienen como finalidad verificar el buen funcionamiento de los diferentes componentes del vehículo, tales como motor, frenos, dirección, entre otros, lo cual permite minimizar las emisiones de contaminantes de los vehículos” (2006:74). [Subrayado añadido].

Por su parte, el Reglamento Nacional de Vehículos aprobado por el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC definió a las revisiones técnicas en el artículo 102, conforme al siguiente enunciado:

“Artículo 102.- Revisiones Técnicas

Es el procedimiento a cargo de las Entidades Revisoras, a través del cual se evalúa y verifica que las condiciones técnicas de todos los vehículos que transiten y/u operen en el SNTT, no afectan negativamente la seguridad del vehículo, el tránsito terrestre, el medio ambiente o incumplan con las exigencias técnicas establecidas en los Reglamentos Nacionales, sus normas conexas y complementarias.

[Subrayado agregado]

En ese sentido, hemos esbozado una definición que comprende tanto el concepto como la finalidad de las revisiones técnicas vehiculares. Así, las revisiones/inspecciones

¹ Aprobado por Resolución Defensorial N° 0061-2006/DP de fecha 15 de diciembre de 2006,

técnicas vehiculares comprenden el procedimiento de evaluación y verificación de las condiciones técnicas de todos los vehículos que transiten y/u operen en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre llevado a cabo en las Plantas de Revisión Técnica autorizadas para brindar este servicio, cuya finalidad es verificar el buen funcionamiento de los diferentes componentes del vehículo, tales como motor, frenos, dirección, entre otros, lo cual permite minimizar las emisiones de contaminantes de los vehículos.

Ahora bien, lo siguiente es preguntarnos por qué es necesario tener un servicio para evaluar las condiciones técnicas de un vehículo. En realidad, podríamos decir que solo se busca verificar su buen funcionamiento, pero nos quedamos un poco cortos. Este es solo un primer paso, pues implica, en mayor medida, que los vehículos que transiten no generen daños aún más nocivos para los transeúntes y los conductores en sí mismos.

En el año 2011, mediante el Informe sobre la Determinación de las Líneas de Inspección según Centros de Inspección Técnica Vehicular en el Área de Lima y Callao y el resto del país, la Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao del Ministerio de Transporte y Comunicaciones advertía que esta verificación tiene como fin que no se afecte negativamente la seguridad del vehículo, el tránsito terrestre, el medio ambiente o incumplan con las exigencias técnicas establecidas (2011:15). [Subrayado añadido]

Tomando en cuenta la finalidad y el objetivo de las revisiones técnicas vehiculares, posteriormente, se analizó el modo en que serían implementadas en el Perú, iniciando en la capital, Lima. En el Informe Defensorial previamente citado, la Defensoría del Pueblo sostenía que la conjunción de la “calidad del combustible, falta de mantenimiento de los vehículos y la **inexistencia de revisiones técnicas obligatorias** amplificaban los factores de emisión de los vehículos, originando una mayor emisión de contaminantes por unidad de tiempo y recorrido” (2006:43-44) [Énfasis agregado].

Así, concluyó la Defensoría del Pueblo que “es importante contar con un sistema de revisiones técnicas obligatorias que verifiquen el buen funcionamiento del vehículo que, en muchos sentidos, está relacionado con su nivel de emisiones” (2006:44). [Subrayado añadido].

Tomando en cuenta que aún no se implementa la obligatoriedad de las revisiones técnicas vehiculares, un primer intento fue realizado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Así, en el año 2004, suscribió un contrato de concesión que otorgó exclusividad al consorcio español integrado por Lidercon S.A. e Ivesur. Sin embargo, como veremos en la segunda sección del presente trabajo, hubo una serie de cuestionamientos que provocó la casi nula implementación, sino hasta los años 2009-2010. Ello, principalmente, por la demora en la implementación de las plantas donde los vehículos pasarían revisión técnica en Lima Metropolitana, además que la exclusividad otorgada al concesionario no permitía la entrada de otros operadores, lo cual tampoco fue advertido por las autoridades municipales de forma previa a su otorgamiento.

En tal sentido, la decisión de otorgar a un solo operador la prestación del servicio no tuvo como resultado el efecto esperado, es decir, su inmediata prestación en un plazo de tres (3) años desde que se suscribió el contrato, pero ello no sucedió hasta aproximadamente seis (6) años después. Dicho plazo no contabiliza el tiempo transcurrido entre los diversos reclamos en sede administrativa, judicial y arbitral presentados por la empresa concesionaria.

Finalmente, es importante anotar las estadísticas que presenta a la fecha el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. De acuerdo con el portal del Ministerio, existen setenta (70) Centros de Inspección Técnica Vehicular en Lima, lo cual muestra la variada oferta para quienes acudan con sus vehículos automotores para cumplir con la revisión técnica vehicular.

1.2 Caso comparado: implementación de las revisiones técnicas en Costa Rica

En el año 2018, la Comisión para Promover la Competencia (en adelante, “CPC”) de Costa Rica elaboró el estudio de mercado sobre la regulación y competencia en el servicio de revisión técnica vehicular. En este estudio, la CPC determinó que el servicio de revisiones técnicas estaba dentro de los mercados de servicios de certificación en tres (3) modalidades² (2018:18-19).

² (i) Previa a la inscripción del vehículo, (ii) Periódica, que varía en su frecuencia según el tipo de vehículo y su edad y (iii) Sorpresiva.

En Costa Rica el proceso de implementación tuvo dos etapas marcadas. Como lo indica la CPC, en un inicio se contrató con talleres particulares en diversas regiones a fin de que realicen el control de gases y emisiones contaminantes. No obstante, lo señala la CPC, solo un grupo cumplió con el requerimiento, lo que generó una serie de irregularidades por la poca confianza depositada en la velocidad de los resultados y procedimientos administrativos que devinieron en el cierre de estos talleres (2018:23).

La segunda etapa comprendió la implementación del servicio de revisiones técnicas, que al inicio estuvo a cargo del Estado, pero tampoco tuvo un desenvolvimiento óptimo sumado al accidentado actuar de los talleres particulares. De este modo, el estado costarricense decidió unir ambos servicios, tanto de revisiones técnicas vehiculares como la emisión de gases contaminantes y someter su provisión a una licitación pública internacional, que devino en la elección de un proveedor único.

Al respecto, la Dirección de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) sostuvo su decisión de elegir un proveedor único en las siguientes razones:

“(…) Por la naturaleza propia de una “Revisión integrada de Vehículos”, no es usual ni recomendable adjudicar o contratar ese tipo de servicio en partes o fracciones por muchas razones...1. Se perdería la integridad de estos servicios, entendiendo como integral, la revisión de todos los aspectos mecánicos, de seguridad, chasis y emisiones, en un solo lugar. 2. Se complicaría totalmente el control y la auditoría de estás (sic) servicios, ya que si se adjudica parcialmente se tendría que controlar y auditar diversos tipos de talleres, según sea la revisión realizada en cada uno de ellos. 3. Al fraccionar la Revisión Técnica en varios servicios también afectaría negativamente la tarifa porque para cada prueba, cada taller cobraría lo necesario para recuperar la inversión y generar utilidades...al final el usuario pagaría más dinero que lo que cancelaría en un solo lugar en donde se realice la Revisión Integral. 4. Fraccionar este servicio en varias especialidades, significaría que el usuario, en vez de presentar su vehículo en una estación, debería presentarlo en varias...5) Sería administrativamente inconveniente tener que unir las certificaciones de revisiones parciales, para finalmente entregar un solo certificado al usuario.” (2018:24).

[Subrayado agregado]

En las razones expuestas por el MOPT encontramos que, principalmente, se buscaba unificar los procesos involucrados en ambos servicios, lo que permite un control y auditoría continuo a un solo proveedor y la posibilidad de que los usuarios solo deban acudir a un centro que emita una certificación única por ambos servicios. De este modo, ambos servicios, a partir del año 2002, fueron encargados al Consorcio Riteve S y C mediante concesión. Al igual que en el caso peruano, este concesionario también presentó un reclamo ante el CIADI, que finalizó con una decisión a favor del Estado costarricense ante la inadmisibilidad de la demanda presentada³.

Tomando en cuenta lo anterior, la CPC analizó la naturaleza jurídica del servicio, concluyendo que aun cuando el Estado mantiene la titularidad del servicio⁴ no se justificó su otorgamiento a una única empresa, pues aun cuando el MOPT dio razones válidas, esta entidad se basó en “*la posibilidad de que varias empresas ofrezcan cada una servicios distintos y un conductor debiera acudir a varias para obtener la revisión*”, pero, según la CPC, no se realizó un estudio de conveniencia en el escenario de que varias empresas ofrezcan la revisión técnica de manera integral y compiten para ofrecer el servicio (2018:34).

Incluso, la CPC arriba a recomendaciones para determinar si se autoriza a más empresas a realizar las revisiones técnicas. Esta comisión señala que, entre los principales aspectos, se encuentran los siguientes:

- “a. El mercado presenta un incentivo a hacer la revisión menos estricta para atraer una mayor cantidad de clientes. La competencia por la permisividad en la revisión se daría sobre todo en las áreas en que se traslapan las zonas de atracción de cada competidor. Este incentivo se

³ Para mayor abundamiento, el lector puede encontrar la decisión referida en el siguiente enlace: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw8227.pdf>.

⁴ En el caso particular de Costa Rica, el Estado mediante una ley, estableció que el servicio de revisiones técnicas integral (incluido la revisión de la emisión de gases contaminantes) constituía un servicio público. Para mayor abundamiento, el estudio de la CPC se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/estudios_mercado/ESTUDIO%20DE%20MERCADO%20REVISION%20TECNICA%20VEHICULAR.pdf.

acentúa si se mantiene regulada la tarifa del servicio.

- b. El costo en que incurre el Estado en supervisar el cumplimiento de los estándares de calidad aumenta con el número de empresas que prestan el servicio.
- c. Si la empresa autorizada para la revisión técnica es un taller mecánico, se da un incentivo para señalar fallas inexistentes, sobre todo si se encuentra en una zona en que no hay traslape con otro competidor.” (2018:38)

A partir del caso expuesto, reiteramos en la necesidad de realizar un estudio previo para determinar la utilidad de un operador único, que en el caso peruano, devino en más problemas que aciertos. Además, el criterio del costo de supervisión de estándares aludido por la CPC podría trasladarse al caso peruano, en la actualidad, con el costo de supervisión ante la presencia de más centros de inspecciones técnicas vehiculares en Lima Metropolitana frente al costo en que incurrió el Estado (tiempo y recursos) por los recurrentes reclamos del concesionario adjudicatario en el año 2004 y la demora para la implementación de las plantas de revisiones técnicas.

2. MTC o MML?: ¿Cuál es la autoridad competente en el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares?

En esta sección, nos enfocaremos en el análisis de las competencias asignadas en materia de revisiones técnicas vehiculares con la finalidad de determinar a la autoridad competente. Así, nos preguntamos si existió una superposición en el ejercicio de competencias asignadas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, “MTC”) y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, “MML”), que directamente incidió en que esta última suscriba el contrato de concesión con el consorcio Lidercon S.A. e Ivesur.

2.1 Comparación y definición de la entidad competente: competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

En este punto, es importante incidir en los tipos de competencias y cómo se reparten en los tres niveles de gobierno. Esencialmente, en materia de inspecciones técnicas vehiculares, se incide en el ámbito nacional a través del MTC y, a nivel local, la MML.

Conforme a reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional en la Sentencia de Pleno 458-2020 sobre el caso de las competencias normativas municipales en materia de transporte y tránsito terrestre abordó las clases de competencias.

- (i) exclusivas, cuando son asignadas en exclusividad, aunque pueden ser a su vez positivas si son susceptibles de ser delegadas, o negativas si ello no es posible, en cuyo caso serán también excluyentes;
- (ii) compartidas, cuando se reparten responsabilidades sobre una materia entre dos o más niveles de Gobierno; o
- (iii) delegadas, si un nivel de Gobierno realiza una delegación de competencias a otro nivel distinto, conforme a ley, y se abstiene de tomar decisiones sobre la materia o función delegada.

[Fundamento 21 de la Sentencia de Pleno 458-2020]

En materia de revisiones técnicas vehiculares, el panorama competencial era claro en el 2004 y, a la fecha, aún más con la entrada en vigor de la Ley N° 29237, Ley que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares (en adelante, “Ley 29237”) y establece que el ente rector en esta materia es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Para un mejor entendimiento, se ha elaborado el siguiente cuadro de competencias:

Norma	Ley 27181, Ley de Tránsito y Transporte Terrestre	Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Competencia asignada a la MML	Artículo 11.- De la competencia normativa 11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la	Artículo 33.- Otorgamiento de concesión Los gobiernos locales pueden otorgar concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales, conforme a ley. Artículo 161.- Competencias y funciones

	<p>presente Ley ni los reglamentos nacionales.</p>	<p>La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales: 7.6. Verificar y controlar el funcionamiento de vehículos automotores, a través de revisiones técnicas periódicas.</p>
Competencia asignada al MTC	<p>Artículo 11.- De la competencia normativa 11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.</p>	<p>Reglamento Nacional de Vehículos aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC⁵</p> <p>Artículo 119.- Autoridad competente <u>El Ministerio es la autoridad competente del otorgamiento de concesiones a favor de las Entidades Revisoras para que éstas operen plantas de Revisión Técnica, mediante procesos de licitación pública periódicos.</u> Las concesiones se perfeccionan con la suscripción del contrato de concesión, los que serán a plazo fijo y no renovables en forma automática.</p>
	<p>Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción Competencias de gestión: h) Mantener un sistema estándar de homologación y revisiones técnicas de vehículos, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.</p>	
	<p>Ley N° 27791⁶, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones</p>	
	<p>Artículo 1.- Objeto de la Ley La presente Ley determina y regula el ámbito, estructura</p>	

⁵ Derogado por Decreto Supremo 025-2008-MTC.

⁶ Derogada según la Única Disposición Derogatoria de la Ley N° 29370, publicada el 3 de junio de 2009.

	<p>orgánica básica, competencia y funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, <u>organismo rector del sector transportes y comunicaciones, creado por Ley N° 27779</u>, que forma parte del Poder Ejecutivo y que constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica, de acuerdo a ley.</p>	
--	--	--

Como se aprecia del cuadro anterior, la competencia específica determinada por la LOM debe ser ejercida con sujeción al ordenamiento jurídico y en armonía con las políticas y planes nacionales. De forma particular, la competencia de la MML se encuentra dentro del sector transportes y comunicaciones, cuyo órgano rector es el MTC a partir de la competencia atribuida expresamente por su ley orgánica que le otorga competencia normativa.

Por tanto, de acuerdo con la competencia atribuida por su ley orgánica, el MTC se encontraba facultado a dictar las disposiciones normativas en materia de transportes y comunicaciones. Aunado a ello, el artículo 23 de la Ley 27181 establece que el MTC reglamentaría mediante Reglamento de Nacional de Vehículos el servicio de revisiones técnicas, siendo que la MML debía contemplar y acatar la normativa dictada por el MTC.

Si bien es cierto, no se encuentra en discusión las competencias específicas de la MML para que pueda verificar el funcionamiento del parque automotor en Lima; sin embargo, en el ejercicio de la función asignada, suscribió un contrato de concesión para “ejecutar la infraestructura y prestar el servicio de revisiones técnicas vehiculares” y otorga la exclusividad sobre este, desconociendo las disposiciones del Reglamento Nacional de Vehículos y la competencia del MTC para otorgar las concesiones sobre este servicio.

3. Discusión sobre la implementación de las inspecciones técnicas vehiculares: principales pronunciamientos en sede arbitral y administrativa

3.1 Pronunciamientos en sede administrativa

En medio de un entorno ya problemático para la implementación de este servicio, se presentaron una serie de reclamos llevados a sede administrativa y arbitral. En primer lugar, haremos referencia a dos procedimientos de eliminación de barreras burocráticas, el primero del año 2008 y el segundo del año 2016.

3.1.1 Resolución N° 1692-2008/TDC-INDECOPI de fecha 22 de agosto de 2008

En el año 2008, la Comisión de Acceso al Mercado (primera instancia en ese año) declaró que el artículo 3 de la Ordenanza 694 emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima constituía una barrera burocrática ilegal por contravenir la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada aprobada mediante Decreto Legislativo 757, pronunciamiento que fue confirmado por el Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el “Tribunal”) mediante Resolución N° 1692-2008/TDC- INDECOPI de fecha 22 de agosto de 2008 (en adelante, “Resolución 1692”).

En la Resolución 1692, el Tribunal propone esclarecer la naturaleza del servicio de revisiones técnicas, para lo cual realiza el siguiente análisis:

“103. En tal sentido, el servicio de revisiones técnicas constituye más bien un requisito o exigencia establecida por el ordenamiento jurídico con la finalidad de proteger el interés público consistente en la salvaguarda de la seguridad vial, el medio ambiente, entre otros. El certificado que expide la Entidad Revisora acredita el cumplimiento de la exigencia establecida en el ordenamiento jurídico.”
(Página 27 de la Resolución 1692)

El Tribunal contempla que, según lo establecido en el artículo 105 del antiguo Reglamento Nacional de Vehículos aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC y el artículo 9 de la Ordenanza 694, las entidades revisoras serían las que expidan el certificado de inspección técnica vehicular, puesto que la revisión técnica se tornó obligatoria. Así, el Tribunal concluyó lo siguiente:

“104. Debe resaltarse la diferencia entre la fiscalización posterior que realiza la autoridad competente y el servicio de revisiones técnicas que puede ser efectuado

por un agente económico (como es el caso de las Entidades Revisoras). Cuando la autoridad verifica o fiscaliza el cumplimiento de haber pasado por la revisión técnica vehicular se encuentra ejerciendo su potestad de policía, es decir, ejerce la función pública a su cargo.

105. Sin embargo, ello es distinto al servicio que permite acreditar el cumplimiento de la exigencia de haber pasado por la revisión técnica vehicular. Son agentes económicos privados, en este caso, las Entidades Revisoras que hayan suscrito contratos de concesión que cumplieran con los requisitos establecidos en la normatividad vigente quienes podían prestar dicho servicio.” (Página 28 de la Resolución N° 1692-2008/TDC-INDECOPI).

[Subrayado agregado]

A partir de lo resuelto por el Tribunal, quedó establecido que el servicio podría ser brindado por cualquier agente económico que cumpla con los requisitos legales para brindar. Este aspecto, posteriormente, fue materia de diversos cuestionamientos por parte de la empresa concesionaria que celebró el contrato de concesión con la MML, pues dicho contrato otorgaba exclusividad en la prestación del servicio. Sin embargo, en la mayoría (sino en su totalidad) fueron reclamos que no tuvieron éxito tal como lo describiremos en el siguiente pronunciamiento, ya que se desvirtuó la supuesta exclusividad a partir de la entrada en vigor de la Ley 29237 en mayo de 2008.

3.1.2 Resolución N° 0605-2016/SDC- INDECOPI de fecha 24 de noviembre de 2016

La controversia suscitada en este caso se centró en la imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad a la empresa Revisiones Técnicas del Perú S.A.C. (en adelante, “RTP”) materializada en la Resolución Directoral N° 5946-2015-MTC/15 para operar como Centro de Inspección Técnica Vehicular en Lima (en adelante, “CITV”), sustentándose en la existencia de una cláusula de exclusividad contenida en el Contrato de Concesión celebrado entre la empresa Lidercon Perú S.A.C. (en adelante, “Lidercon”) y la MML.

En atención a la cuestión planteada, la Sala de Defensa de la Competencia (segunda instancia a la fecha de emisión de la Resolución N° 0605-2016/SDC- INDECOPI) realizó

un análisis de las principales disposiciones contenidas en la Ley 29237 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 025-2008-MTC.

Principalmente, el artículo 4 de la Ley 29237 contempló que las inspecciones técnicas vehiculares estarían a cargo de los CITV previamente autorizados por el MTC y estas serían otorgadas sin carácter exclusivo. Esta disposición contravenía la exclusividad otorgada a la empresa concesionaria por parte de la MML. Además, el artículo 49 del Reglamento de la Ley 29237 establece los impedimentos para que una persona natural o jurídica pueda obtener una autorización para operar un Centro de Inspección Técnica Vehicular.

Por tanto, en atención a la competencia que le otorga la Ley 29237, las disposiciones normativas establecidas por el MTC serán aplicables a cualquier persona natural o jurídica que preste el servicio de revisiones técnicas vehiculares, respetando el marco normativo vigente. Siendo que ni la Ley o su Reglamento contenían alguna restricción para que una empresa pueda obtener la autorización para operar un CITV, la Sala de Defensa de la Competencia resolvió que el MTC debía otorgar a la empresa denunciante (RTV) la autorización respectiva siempre que cumpla los requisitos establecidos.

Sin embargo, la Sala de Defensa de la Competencia únicamente se avocó a declarar la ilegalidad de la barrera burocrática denunciada. A nuestro juicio, en este caso (así como en otros donde se denunció una barrera burocrática similar) la Sala de Defensa de la Competencia dejó pasar una buena oportunidad para pronunciarse, aunque de forma general, sobre el conflicto generado por el otorgamiento de exclusividad para la prestación del servicio de revisiones técnicas más aún cuando la propia Ley 29237 establecía la no exclusividad para el otorgamiento de autorizaciones.

3.2 Pronunciamientos en sede arbitral

3.2.1 Laudo del Caso Arbitral N° 1359-132-2007

En el presente caso, el 4 de diciembre de 2007, Lidercon presentó ante el Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima una petición de arbitraje en contra de la

MML. Sin embargo, no fue hasta el 24 de febrero de 2009 que Lidercon presentó su escrito de demanda ante el Tribunal Arbitral⁷.

En su demanda, Lidercon planteó, entre otras, una serie de pretensiones a fin de que el Tribunal Arbitral declare que cumplió con sus obligaciones derivadas de Acuerdos Conciliatorios firmados con la MML, el incumplimiento de la MML para aprobar la factibilidad de la Planta de Revisiones Técnicas ubicado en el Jockey Club del Perú, así como el incumplimiento de obligaciones contractuales por parte de la MML.

No obstante, más allá de las pretensiones planteadas durante el proceso arbitral, nos interesa hacer hincapié en la sección I.5 del Laudo Arbitral. En esta sección, el Tribunal Arbitral se pronuncia sobre el nuevo marco legal aplicable (con la entrada en vigor de la Ley 29237 y su Reglamento) en materia de revisiones técnicas vehiculares.

Al respecto, el Tribunal Arbitral indicó que remitió una serie de comunicaciones al entonces ministro de Transportes y Comunicaciones (el Sr. Enrique Cornejo) a fin de que dicho Tribunal arbitral le expusiera cuatro (4) situaciones: (i) la participación del MTC para materializar la figura legal de la cesión de la posición contractual (en el lugar de la MML) y (ii) a partir de la voluntad expresada por el MTC para materializar la cesión de posición contractual, la evaluación de la vigencia y trascendencia de las controversias suscitadas entre la MML y Lidercon. Asimismo, la evaluación de la condición de caducidad del Contrato de concesión en el marco de la cesión de posición contractual y la evaluación de la adecuación de dicho contrato a las disposiciones de la Ley 29237 y su Reglamento.

Como respuesta a la solicitud realizada por el Tribunal Arbitral, el MTC remitió el Oficio N° 132-2011-MTC/02 del 25 de julio de 2011, mediante el cual se remitió el Informe N° 2046-2011-MTC/08 emitido por la Dirección General de la Oficinal General de Asesoría Jurídica del MTC.

⁷ Para mayor conocimiento sobre la demora en la presentación de la demanda, el lector puede revisar la sección II del Laudo Arbitral, el cual se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobiernoabierto/transparencia/mml/informacion-adicional/laudos/liderconperusaclaudoarbitraldederechocasoarbitral-1359-132-2007.pdf>.

Precisamente, en dicho informe, el MTC precisa que el régimen de exclusividad otorgado a Lidercon contraviene lo señalado por la Ley 29237 y su Reglamento, ya que las autorizaciones para prestar el servicio de inspecciones técnicas vehiculares no son exclusivas. Con ello, el sentido de la Ley 29237 es promover el libre mercado y la competencia a fin de que el usuario sea el que elija libremente el CITV donde acudir. En tal sentido, el MTC determina que no es posible que asuma la posición contractual de la MML en el contrato de concesión, pues estaría contraviniendo el marco normativo vigente.

Asimismo, el MTC indica que, en caso de asumir la posición contractual, pasaría a ser propietario de la infraestructura de inspección técnica vehicular según lo contemplado en el contrato de concesión, obligación contractual de la MML. Pero, conforme lo anota el MTC, no constituye una función del ministerio prestar el servicio, sino otorgar autorizaciones para que los agentes económicos brindan este servicio.

A partir del caso arbitral, así como del informe emitido por el MTC, para efectos del presente trabajo, es conveniente resaltar la importancia de la separación adecuada de las competencias de cada una de los niveles de gobierno y la intromisión del desarrollo del contrato de concesión celebrado entre Lidercon y el MTC.

3.2.2 Laudo Arbitral Caso N°. ARB/17/9.

El 6 de marzo de 2020, se emitió el Laudo Arbitral ARB/17/9 que resolvió la demanda interpuesta por Lidercon S.L en contra de la República de Perú. En este caso, Lidercon S.L. alegó que el valor de su inversión había sido reducida hasta un total aproximado de US\$95 millones de dólares en razón del número de eventos adversos que habría sufrido.

Entre estos eventos, se encontraba la entrada en vigor de la Ley 29237, la declaración judicial que confirmó el laudo arbitral descrito en la sección anterior, así como la decisión emitida por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el 2008 relatado en la sección 3.1.1. En consecuencia, Lidercon S.L alegó que estuvo expuesto a estos eventos en un entorno de hostigamiento por parte de sus competidores, así como la grave interferencia en sus CITV en Lima.

A partir de la controversia planteada por Lidercon, y a efectos del presente trabajo, consideramos pertinente resaltar lo siguiente:

“En mayo de 2001, la MML y el MTC concluyeron el Convenio de Gestión, mediante el cual acordarían que la MML tendría la tarea de conducir las inspecciones técnicas en la provincia de Lima. Asimismo, estaría habilitada a otorgar concesión dentro de su ámbito de competencia, esto es, Lima Metropolitana. La cláusula tercera de este acuerdo menciona que la normativa emitida por el MTC incluiría “de manera explícita, el régimen especial de gestión para la MML”, es decir, el régimen de administración de la MML, según dicha cláusula. En tal sentido, se incluiría lo establecido en este Convenio de Gestión a la normativa emitida por el MTC, **sin embargo, la implementación de este Convenio de Gestión nunca se llevó a cabo**” (Traducción libre del párrafo 47 del Laudo Arbitral No. ARB/17/9 de fecha 6 de marzo de 2020 emitido por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial llevado a cabo entre Lidercón S.L. v. República del Perú).

[Subrayado y énfasis agregado]

Sobre el particular, se hace alusión a la implementación de un supuesto Convenio de Gestión, el cual no llegó a buen puerto y terminó en buenas intenciones por parte del MTC y la MML. A nuestro juicio, en el supuesto de que este Convenio se implementará podría haber significado un referente para la absolución de las dudas sobre las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, cuestión que no fue dilucidada por la normativa vigente a la fecha de la celebración del contrato de concesión.

3.3 Impacto de las decisiones en sede arbitral y administrativa en la implementación de las inspecciones técnicas vehiculares

Tal y como hemos adelantado en las secciones precedentes, la incidencia de los pronunciamientos tanto en sede administrativa como arbitral reside en las competencias de cada uno de los niveles de gobierno: MTC y MML. Además, las posibles soluciones a la disputa entre competencias asignadas a cada uno como el ejemplo del Convenio de gestión previamente indicado.

Además, como mencionamos, en el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas del año 2016, la Sala de Defensa de la Competencia dejó pasar una buena oportunidad para pronunciarse, aunque de forma general, sobre el conflicto generado por el otorgamiento de exclusividad para la prestación del servicio de revisiones técnicas más aún cuando la propia Ley 29237 establecía la no exclusividad para el otorgamiento de autorizaciones.

Finalmente, en sede arbitral, la decisión adoptada por ambos tribunales arbitrales desencadenó la exposición de una serie de inconvenientes suscitados entre las partes (tanto la MML como Lidercon) que explican el porqué de la demora en la implementación del servicio. Desde la demora en la presentación de la demanda hasta la serie de recusaciones a los integrantes del Tribunal Arbitral, a las cuales no hicimos referencia en la sección correspondiente, pues no es materia del presente trabajo, a las cuales se suman los acuerdos conciliatorios que derivaron en un informe del MTC donde se establece claramente que no existía posibilidad de una cesión de posición contractual⁸.

Esta decisión, si bien favoreció a Lidercon, no estuvo exenta de cuestionamientos posteriores. A nuestro juicio, uno de ellos constituyó la decisión adoptada por la MML y Lidercon de ceder la posición contractual del primero en cabeza del MTC, lo cual fue descartado por su Oficina de Asesoría Jurídica.

Finalmente, la decisión adoptada por el Tribunal Arbitral en el caso CIADI significó el cierre de casi dos décadas de reclamos de la empresa concesionaria. Así, con la decisión del Tribunal Arbitral de rechazar la demanda planteada por Lidercon S.L le dio la razón al Perú en cuanto a la inexistencia de posibles hostigamientos al inversionista en las cortes peruanas o por parte de la administración pública.

⁸ Como un punto adicional y una suerte de dato curioso, la MML y Lidercon firmaron un acuerdo conciliatorio donde se estableció que el MTC entraría en la posición contractual de la MML, no obstante, esta decisión no fue informada al MTC, sino hasta la comunicación realizada por el Tribunal Arbitral en el año 2011.

Conclusiones

1. Si bien la verificación del buen funcionamiento de los vehículos es parte nuclear del servicio de revisiones técnicas, el concepto esbozado en el presente trabajo integra la finalidad y objetivo del servicio. Aunado a ello, la situación previa al inicio de la implementación del servicio de revisiones técnicas no permitió lograr el objetivo y finalidad a la que arribamos en la definición.
2. Conforme al detalle de las competencias asignadas a cada una de los niveles de gobierno, concluimos que es el MTC el órgano competente en materia de revisiones técnicas vehiculares. Es importante mencionar que la Municipalidad Metropolitana de Lima solo ejercía una función de control en el ámbito territorial de su competencia, por lo que no se encontraba habilitada a celebrar un contrato de concesión para la implementación de la infraestructura y prestación del servicio de revisiones técnicas con el concesionario seleccionado.
3. A partir del análisis de los pronunciamientos en sede administrativo, se puede advertir la naturaleza del servicio en un marco de apertura al mercado sujeto al cumplimiento de la normativa vigente en materia de inspecciones técnicas vehiculares. No obstante, hubo una serie de cuestionamientos por parte de la empresa concesionaria, cuya concesión se mantenía vigente con la MML, con respecto a la exclusividad en la prestación del servicio.
4. Finalmente, ambos casos arbitrales destacaron la importancia de la separación adecuada de las competencias de cada una de los niveles de gobierno y la intromisión del desarrollo del contrato de concesión celebrado entre Lidercon y el MTC, así como el intento de un Convenio de Gestión, mediante el cual acordaría el MTC con la MML la entidad encargada de conducir las inspecciones técnicas en la provincia de Lima, aunque no tuvo mayor éxito y quedó en una buena intención de las partes que podría haber resuelto (al menos previo a la entrada en vigor de la Ley 29237) las competencias de cada nivel de gobierno.

Referencias bibliográficas

Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (2020). Laudo Arbitral No. ARB/17/9 de fecha 6 de marzo de 2020 en el marco del arbitraje llevado a cabo entre Lidercon S.L. v. República del Perú. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw11419.pdf>.

Comisión para Promover la Competencia (2018). Estudio de mercado sobre la regulación y competencia en el servicio de revisión técnica vehicular. https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/estudios_mercado/ESTUDIO%20DE%20MERCADO%20REVISION%20TECNICA%20VEHICULAR.pdf

Defensoría del Pueblo (2006). Informe Defensorial N° 116 denominado “La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y vida de sus habitantes” aprobado por Resolución Defensorial N° 0061-2006/DP. https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-defensorial/page/13/.

Laudo Arbitral del Caso Arbitral N° 1359-132-2007 de fecha 4 de noviembre de 2011. Obtenido en <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobiernoabierto/transparencia/mml/informacionadicionallaudos/liderconperusaclaudoarbitraldederechocasoarbitral-1359-132-2007.pdf>.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021). Portal de Centros de Inspección Técnica Vehicular por regiones. <http://portal.mtc.gob.pe/reportedgtt/form/frmConsultaCITV.aspx>

Oficio N° 132-2011-MTC/02 del 25 de julio de 2011, mediante el cual se remitió el Informe N° 2046-2011-MTC/08 emitido por la Dirección General de la Ofical General de Asesoría Jurídica del MTC. Obtenido mediante solicitud de acceso a la información.

Resolución Final N° 1692-2008/TDC-INDECOPI del 22 de agosto de 2008 bajo Expediente N° 000101-2007/CAM emitida por el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Resolución 0605-2016/SDC-INDECOPI de fecha 24 de noviembre de 2016 bajo Expediente N° 0022-2016/CEB emitida por la Sala de Defensa de la Competencia.

Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao del MTC (2011) elaboró el Informe sobre la Determinación de las Líneas de Inspección según Centros de Inspección Técnica Vehicular en el Área de Lima y Callao y el resto del país. 2011.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/36340E978BCFE43A05257A460076189D/\\$FILE/004_Centros_de_Inspecci%C3%B3n_T%C3%A9cnica_Informe_Final.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/36340E978BCFE43A05257A460076189D/$FILE/004_Centros_de_Inspecci%C3%B3n_T%C3%A9cnica_Informe_Final.pdf).

